



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 6 lipca 2015 r.

Poz. 2185

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 65/2015 WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

z dnia 3 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr X/69/2015 Rady Miejskiej w Kcyni z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kcynia.

UZASADNIENIE

W dniu 28 maja 2015 r. Rada Miejska w Kcyni, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256 poz. 2572 z późn. zm.), podjęła uchwałę w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kcynia.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 czerwca 2015 r.

Podstawą prawną dla przyjęcia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów jest art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., poz. 594z późn. zm.). W świetle wskazanego powyżej przepisu rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, kierując się celami pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w którym określa się w szczególności:

- 1) sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1;
- 2) formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy;
- 3) tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego;
- 4) tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego.

Paragraf 3 ust. 5 regulaminu, stanowi, że stypendium szkolne może być udzielone w formie świadczenia pieniężnego, jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że udzielanie stypendium w innych formach określonych w ustawie nie jest możliwe lub nie jest celowe. Natomiast w świetle art. 90d ust. 5 ustawy o systemie oświaty stypendium szkolne może być także udzielone w formie świadczenia pieniężnego, jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2, a w przypadku uczniów szkół ponadgimnazjalnych także w formie, o której mowa w ust. 4, nie jest możliwe, natomiast w przypadku słuchaczy kolegiów, o których mowa w ust. 3, udzielenie stypendium w formach, o których mowa w ust. 2 i 4, nie jest celowe. W związku z powyższym Rada Miejska w Kcyni zmodyfikowała powyższy przepis ustawy.

Zapis § 5 ust. 3 regulaminu stanowi, że „wysokość stypendium szkolnego dla ucznia w danym roku szkolnym przy zachowaniu postanowień art. 90d ust. 9 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty i wynosi: nie mniej niż 80% i nie więcej niż 200% kwoty zasiłku rodzinnego o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 114)”. Organ nadzoru

wskazuje, że powyższy zapis jest niezrozumiały. Ponadto w ustawie o świadczeniach rodzinnych nie występuje art. 6 ust. 2 pkt 9, na który Rada powołuje się w § 5 ust. 3 regulaminu.

Niezrozumiały jest również zapis § 6 ust. 2 regulaminu. Zgodnie bowiem z art. 90d ust. 11 ustawy jeżeli forma stypendium szkolnego tego wymaga, stypendium szkolne może być realizowane w okresach innych niż miesięczne lub jednorazowo, z tym że wartość stypendium szkolnego w danym roku szkolnym nie może przekroczyć łącznie dwudziestokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych – osiemnastokrotności kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Rada Miejska w Kcyni w zapisie § 6 ust. 2 regulaminu postanowiła, że wysokość stypendium szkolnego realizowanego w okresach innych niż miesięczne lub jednorazowe ustala się przy odpowiednim zastosowaniu § 3 niniejszego regulaminu. Natomiast § 3 regulaminu stanowi o formach udzielanego stypendium szkolnego i nie ma związku z ustalaniem wysokości stypendium szkolnego.

Ponadto w ocenie organu nadzoru, przyjęty przez Radę Miejską w Kcyni regulamin nie określa w wymaganym zakresie „sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1”. Należy więc przyjąć, że Rada, nie określając metod i mechanizmów realizacji celu, jakim jest zróżnicowanie kwot stypendium w zależności od indywidualnego położenia osób ubiegających się o pomoc, scedowała przyznane jej przez ustawodawcę upoważnienie na organ wykonawczy gminy.

Działając bowiem w oparciu o normę kompetencyjną określoną w art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty, Rada była uprawniona do zróżnicowania wysokości stypendium szkolnego, jednakże przy uwzględnieniu zarówno przedziału kwotowego, o którym mowa w art. 90d ust. 9 tej ustawy, jak i kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, określonego w art. 90d ust. 7 oraz różnych okoliczności osobistych, o jakich mowa w art. 90d ust. 1 cytowanej ustawy (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. IV SA/GI 972/05).

Zdaniem organu nadzoru, Rada realizując upoważnienie ustawowe, powinna określić taki sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego, który pozwoli organowi stosującemu przepisy uchwały ustalać, w oparciu o jej postanowienia, konkretną wysokość stypendium w indywidualnych sprawach – z uwzględnieniem sytuacji materialnej ucznia i jego rodziny oraz innych okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Wyrażenie tych okoliczności wprost w ustawie świadczy o tym, że prawodawca uznał je za szczególnie istotne i mające zasadniczy wpływ na sposób ustalania wysokości stypendium. Należy zaznaczyć, że jest to katalog otwarty i możliwe jest uwzględnienie innych czynników modyfikujących wysokość świadczenia.

Jak trafnie zauważył Mateusz Pilich w Komentarzu do art. 90d ustawy o systemie oświaty (Lex 2013): „Na tle całego art. 90d u.s.o. możliwe jest wyróżnienie dwóch przesłanek przyznania stypendium:

- 1) spełnianie kryterium niskich dochodów na osobę w gospodarstwie domowym (...);
- 2) występowanie trudnej sytuacji rodzinnej (...).

Na tle komentowanego przepisu wydaje się oczywiste, że oba kryteria powinny być spełnione łącznie. W istocie zaś oprócz ustalenia ich spełniania, organ właściwy do przyznania stypendium (tj. wójt, burmistrz, prezydent miasta) powinien ustalić istnienie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy kryterium drugim (tzn. trudną sytuacją rodzinną) a kryterium pierwszym (trudną sytuacją materialną); innymi słowy, uprawniony powinien znajdować się w trudnej sytuacji materialnej właśnie z powodu trudnej sytuacji rodzinnej, a nie z powodu jakichś innych przyczyn”.

Pominięcie przez Radę któregoś z obligatoryjnych elementów Regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Ponadto Rada Miejska w Kcyni w § 7 regulaminu postanowiła, że wnioski o pomoc materialną o charakterze socjalnym, wraz z wymaganymi załącznikami, składa się w siedzibie Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kcyni przy ul. Libelta 28, według wzoru określonego w załączniku nr 1 do regulaminu (...). Natomiast w § 9 ust. 6 Rada postanowiła, że wnioski o przyznanie zasiłku szkolnego z udokumentowanymi okolicznościami opisanymi we wniosku, składa się w siedzibie Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kcyni przy ul. Libelta 28, według wzoru określonego w załączniku nr 2 do regulaminu (...).

Zdaniem organu nadzoru ustalenie wzoru wniosku stanowiącego załączniki do przedmiotowej uchwały stanowi przekroczenie przez Radę Miejską kompetencji wynikającej z art. 90f ustawy. Organ wykonawczy

gminy może opracować wzór wniosku jedynie jako pomoc dla chcących skorzystać z gotowego wzoru. Nie można jednak narzucać takiego wzoru wniosku jako jedynie dopuszczalnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 lutego 2013 r., sygn. akt IV/SA/Wr 715/12; rozstrzygnięcie nadzorcze nr 28/2012 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 24 maja 2012 r.). Elementy jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie stypendium lub zasiłku szkolnego określa art. 90n ust. 4, ust. 5 i 5a ustawy o systemie oświaty. Należy zauważyć, że uprawniony ma swobodę wyboru sposobu złożenia takiego wniosku zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego z uwzględnieniem niezbędnych elementów przewidzianych w powołanej ustawie. Dodatkowo należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 90n ust. 2 i 3 świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznawane są nie tylko na wniosek, ale również z urzędu.

Zastosowanie obligatoryjnego wzoru wniosku stoi także w sprzeczności z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Wniosek o przyznanie stypendium – będący w istocie wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego – kierować można nie tylko na piśmie, lecz również np. ustnie do protokołu, a także za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 63 § 1 k.p.a.). Korzystanie przy składaniu wniosku z formy dokumentu elektronicznego jest obwarowane zachowaniem przesłanek formalnych wyszczególnionych w art. 63 § 3a k.p.a. (por. Mateusz Pilich: Komentarz do art. 90n ustawy o systemie oświaty, Lex 2013).

Organ nadzoru pismem z 23 czerwca br. (znak: WNK.IV.4131.79.2015.JB) zwrócił się do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kcyni o ustosunkowanie się do zasygnalizowanych wątpliwości i przedstawienie wyjaśnień.

W odpowiedzi z 28 czerwca br. (znak: ROO.0004.35.2015) Przewodniczący Rady Miejskiej w Kcyni poinformował, że uwagi zawarte w zawiadomieniu zostaną uwzględnione w nowej uchwale na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Kcyni.

Jednakże organ nadzoru - z uwagi na istotne nieprawidłowości w regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Kcynia - stwierdza nieważność przedmiotowej uchwały. Gdyby tak się nie stało - do czasu podjęcia przez Radę Miejską w Kcyni prawidłowej uchwały - w obrocie prawnym funkcjonowałaby wadliwa uchwała.

Zgodnie z przepisem art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie zgodności z prawem. Organ nadzoru bada zgodność uchwał rad gmin i zarządzeń organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących przepisów prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes